الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011

The Constant and The Variable In Mechanisms Of Parliamentary Oversight Under The Algerian Constitutional Amendment Of 2016 And The Constitution Of Morocco For 2011



الدكتورة/ خدوجة خلوفي [1،2]

[1] **جامعة البويرة، (الجزائر)**

[2] **المؤلف المراسل:** khleloufîconstitution@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2019/09/26 تاريخ القبول للنشر: 2020/01/29 تاريخ النشر: 2020/04/28



مراجعة المقال: اللغة العربية: د./ فاطمة فارز (جامعة تيارت) اللغة الإنجليزية: د./ أحمد عناد (جامعة الوادي)

ملخّص:

إنّ الإصلاحات الجديدة الرامية إلى تعديل الدساتير في إطار ظرفية دولية سمتها الأساسية الثورة الاجتماعية التي تقودها الشعوب العربية من أجل إقامة دولة الحق والقانون، قائمة على تمكين كلّ مؤسسة من القيام بمهامها في إطار الاستقلالية والشفافية. و لعلّ نصيب المغرب من الوضع الدولي الراهن جاء بإصلاحات كرّسها المؤسّس الدستوري كإصدار دستور 2011، على غرار الجزائر التي كان آخر الإصلاحات السياسية التي بدأت من 2011 بإصدار تعديل الدستور 2016 الذي كان ينتظر منه الكثير في إعادة التوازن بين المؤسسات؛ إلاّ أنّه قد أكد على ما جاءت به الدساتير السابقة في تكريس وتعزيز المكانة السامية السلطة التنفيذية رغم وجود رقابة البرلمان عليها المتسمة بالطابع الشكلي.

يشكّل الاختصاص الرقابي الدعامة الأساسية والركيزة الأولى لنشوء المؤسسة البرلمانية، بدءًا بامتلاكها سلطة الموافقة على البرنامج السياسي في المغرب، وعلى مخطط عمل الحكومة في الجزائر إلى الرقابة اللاحقة عن طريق آليات عدّة عقب بيان السياسة العامة من ملتمس الرقابة وتقديم تنبيه للحكومة في المغرب إلى اللوائح وصولا إلى الرقابة الاستعلامية عن طريق الأسئلة والاستجواب في الجزائر، وعن طريق لجان التحقيق.

الكلمات المفتاحية: الرقابة؛ البرلمان؛ الحكومة؛ الوزير الأول؛ استقالة.

Abstract:

The new reforms aiming at amending the constitutions within the framework of an international circumstance which are characterized mainly by the social revolution led by the Arab peoples in order to establish the state of right and law, are based on the possibility for each institution to do its tasks within the framework

of independence and transparency, Morocco's share in the current international situation has perhaps come with reforms enshrined by the Constitutional founder like the publication of the 2011 constitution, similar to Algeria, in which the last political reform started from 2011 with the publication of the constitutional amendment of 2016, was supposed to restore the balance between the institutions, but it highlighted what happened in the previous constitutions in devoting and enhancing the high position of the executive power, Although there is a formal oversight of Parliament.

The oversight competence constitutes the main pillar and the first basis of the existence of the parliamentary institution, starting with its possession of authority to approve the political program in Morocco and the work plan of the government in Algeria, until subsequent oversight via several mechanisms after the declaration of the general policy of the applicant of the oversight and giving an alert to the government in Morocco, besides the resolutions and the informative oversight by means of questions and hearings in Algeria, and through commissions of investigation.

***Key words**: Oversight; Parliament; Government; Prime Minister; Resignation.*

مقدّمة:

إنّ البحث في العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو رصد في العلاقات التفاعلية بين البرلمان والحكومة في إطار النظام الدستوري الجزائري والمغربي، ويشكّل أحد المداخل الأساسية لفهم طبيعة النّظام السّياسي والدستوري السائد، لذلك تولي في أغلب الدساتير عناية كبيرة لمسألة ضبط وتنظيم العلاقات القائمة بين هاتين السلطتين؛ حيث تعمل على تحديدها بشكل دقيق تفاديا لأي فراغ أو ثغرات يمكن أن تمثل مصدر الأزمات السياسية والدستورية غير محمودة العواقب، ولم يخرج المؤسسان الدستوريان الجزائري والمغربي عن هذه القاعدة؛ حيث دسترا العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال المحور الثاني من الباب السادس من الدستور المغربي لسنة 2011 (الدستور المغربي، 2011) من منطلق 07 فصول، على خلاف الدساتير الجزائرية منها تعديل 2016 (قانون رقم 16-01، 2016)؛ غير أنّه لم يخصص بابا خاصا لهذه العلاقة، وإنّما دائما نجدها في الباب الثاني في تنظيم السلطات في الفصل الثّاني المخصص للسّلطة التشريعية.

ونجد العلاقة بين السلطتين قائمة على أساس التعاون والرقابة المتبادلة بينهما؛ لأنّ مبدأ الفصل بين السلطات في كلتا الدولتين هو فصل مرن، وبالتالي نجد للسلطة التنفيذية مجموعة من الآليات التي تراقب وتؤثر بها على السلطة التشريعية، ولهذه الأخيرة كذلك آليات تراقب بها الحكومة أساسا وليس رئيس الدولة باعتباره غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان سواء رئيس الجمهورية في الجزائر، أو الملك المغربي رغم الصلاحيات الواسعة التي يتمتعا بها، وإنّما المسؤولية تقع على الحكومة باعتبارها كبش فداء.

إنّ البرلمان لم يعد تلك الهيئة المكلفة بوضع القوانين وإعدادها؛ بل أصبح من مهامه أيضا الوظيفة الرقابية على السلطة التنفيذية، خاصة وإنّ هذه الأخيرة أصبحت تحتكر مجالا لسن القوانين نظرا لغزوها مجال التشريع، وأصبحت تزاحم البرلمان في الاختصاص الأصيل له المنصوص عليه دستوريا، ومن أجل ضبط نشاط الحكومة سواء بلفت نظرها لمواقع التقصير أحيانا، وبالمحاسبة أحيانا أخرى وسحب الثقة منها إن استلزم الأمر ذلك وحماية الحقوق والحريات التي يعتبر الدستور حاميا لها، ولا يتعدى على القواعد الدستورية، وما تتمتع به الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من أهمية، وفي مجال احترام وسيادة القانون، فإنّ دورها مقيد بالأغلبية البرلمانية التي تكون متوافقة مع إرادة الحكومة في أغلب الأحيان.وبالتالي حالت دون تحقيق هذه الضمانة.

يمارس البرلمان وظيفته الرقابية عبر وسائل دستورية متعدّدة تتأرجح بين وسائل محدودة الآثار كالسؤال ولجان التحقيق البرلمانية، وبين تلك التي تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة كالاستجواب وسحب الثقة.

ولهذا ننطلق في هذه المداخلة من الإشكالية التالية:

ما مدى فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر والمغرب؟

للإجابة على هذه الإشكالية: أولا خصصت الدراسة في أحدث الدساتير وهي المراجعة الدستورية في الجزائر لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011.

قسمنا المداخلة إلى مبحثين أساسيين:

المبحث الأول: وسائل الرقابة البرلمانية التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة.

المبحث الثاني: الآليات الاستعلامية للرقابة البرلمانية.

المبحث الأول

وسائل الرقابة البرلمانية التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة

إن البرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء ويبحث في مدى سلامة الإجراءات والقرارات الوزارية المختلفة لا من حيث مطابقتها للقانون فقط؛ بل من حيث ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها، ومدى توافقها مع الصالح العام وتحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية.

إنّ المسؤولية السياسية هي من صلاحيات البرلمان في سحب الثقة من الوزارة بأكملها أو من أحد الوزراء، وهي عبارة عن حجر الزاوية في النظام البرلماني وشبه الرئاسي، يمكن للبرلمان أن يثير مسؤولية الحكومة في حالتين في الرقابة على البرنامج السياسي وفي رقابة بيان السياسة العامة.

المطلب الأول: تزكية البرلمان البرنامج السياسي

إنّ رئيس الحكومة وطاقمه مسؤولين أمام البرلمان ويظهر ذلك من خلال أحكام الدستور الذي أقر رقابة الحكومة من قبل البرلمان التّي قد تؤدي إلى إثارة مسؤولية عن طريق مجموعة من الآليات الرقابية

سواء قبل تنفيذ البرنامج السياسي؛ أي رقابة سابقة أو بعدها وهي لاحقة تكون بمناسبة بيان عن السياسة العامة.

الفرع الأول: مناقشة برنامج الحكومة

إنّ أوّل ميثاق واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم من خلال تقديم الحكومة لبرنامجها السياسي أمام مجلس النواب المغربي، وبتقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني في الجزائر.

والفرق بين البرنامج السياسي والمخطط شاسع جدا، إذ إنّ تعديل الدستور الجزائري سنة 2008 على غرار تعديل 2016 في المادة 94 منه والتّي تنصّ ما يلي: على الوزير الأول تقديم مخطط عمل الحكومة، من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية إلى المجلس الشعبي الوطني، فالبرنامج السياسي الذي كان يمتلكه رئيس الحكومة في الدستورين 1989 و1996 قد أصبح من اختصاص رئيس الجمهورية في التعديلين الأخيرين، وهو دليل على أحادية السلطة التنفيذية فيهما، فأصبح الوزير الأول موظف سامي في الجزائر ومعاون لرئيس الجمهورية في كيفية تنفيذ برنامجه التي تعتبر الحكومة مسؤولة عليه أمام المجلس الشعبي الوطني؛ أي مسؤولية بدون سلطة.

كما أنّ البرلمان الجزائري لم يعد هيئة تتولى مراقبة البرنامج السياسي حين يمثل صاحب السيادة (الشعب) وكيفية تحقيق الصالح العام الذي يعتبر البرلمان ممثلا له، وإنما أصبح هيئة تعزيز مركز رئيس الجمهورية لمراقبة الحكومة في كيفية تنفيذ برنامجه.

ويمكن أن تؤدي هذه الرقابة إلى سحب الثقة من الحكومة قبل بدايتها العمل في الساحة السياسية، لهذا فالحكومة تخضع لتنصيب المزدوج، لا يكف تنصيبها من قبل رئيس الجمهورية، وإنّما يجب أن يمنح لها الثقة من قبل البرلمان، وبالتالي عدم فعالية الرقابة التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني تبدأ من هذا المخطط، وتتأكد بمساندة الأغلبية البرلمانية للحكومة ولرئيس الجمهورية التي يتمتعا بها في المجلس الشعبي الوطني، حتى ولو لم يتحصلا عليها في الانتخابات فيلجؤون إلى الائتلاف الحكومي الذي أصبح ظاهرة مكرسة في النظام السياسي الجزائري (خلوفي، 2014).

وبالتالي أصبح دور المجلس الشعبي الوطني تزكية مخططات عمل الحكومة بدون شك، كما أنّ رأيه استشاري في تعيين الوزير الأول، وذلك حسب ما جاء في نص المادة 91 الفقرة 05 من تعديل 2016 يعيّن رئيس الجمهورية الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه، رغم أنه إجراء شكلي إلا أنه إلزامي، بعدما كان مجرد قيد عملي في الدساتير السابقة، أصبح قيد دستوري على رئيس الجمهورية أن يأخذه بعين الاعتبار رأي الأغلبية البرلمانية.

على خلاف الدستور المغربي لسنة 2011 المادة 60 الفقرة 02 بنصها على الوزير الأول عرض البرنامج الحكومي أمام مجلسي البرلمان بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة، ويجب أن يتضمن هذا البرنامج

الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخارجية.

وبالتّالي المؤسس الدستوري المغربي قد أقرّ أنّ الوزير الأول صاحب البرنامج السياسي؛ ولكنه يعرض على المجلس الوزاري برئاسة الملك، يتدخل في هذا البرنامج من هذا المنبر؛ أي بطريقة غير مباشرة؛ لأنّ البرنامج يستند إلى الأولويات التي حددها العاهل المغربي؛ أي أنّ الحكومة غير مستقلة في وضع برنامجها.

يعرض هذا البرنامج على مجلس النواب، والحكومة مسؤولة على أساس هذا البرنامج، وبذلك تخضع لتنصيب المزدوج كذلك فيجب أن تنال ثقة مجلس النواب، وإلاّ عليها تقديم استقالتها للملك في حال عدم منح الثقة لها (عبد الحليم، 1980).

وتجدر الإشارة أن الفصل 59 من التعديل الدستوري المغربي لسنة 1992 يشكل مضمونه حدثا هاما بالنسبة لمسار البرلمانية المغربية، وذلك بما حملته من مكسب جديد لمجلس النواب المتمثل في ضرورة التصويت البرلماني على البرنامج الحكومي، في حين اكتفت الدساتير المغربية السابقة سنة 1962 إلى غاية 1992 بالنص على أنّ البرنامج الحكومي يكون موضوع مناقشة فقط؛ وقد أكدت المراجعة الدستورية لسنة 1996 هذا المكسب في الفصل 60 منه وكذلك دستور 2011، غير أنها جعلته امتيازا لمجلس النواب في الوقت الذي يقتصر فيه دور مجلس المستشارين على المناقشة بدون التصويت عليه (فيلالي، 2002)، على غرار دور مجلس الأمة الذي يتوقف عند إعلامه فقط بمخطط الحكومة دون أي أثر قانوني آخر.

ولكن على المنوال نفسه، نجد في المغرب استحالة عدم منح الثقة للحكومة للأسباب نفسها، تتمتع الحكومة المغربية بالأغلبية البرلمانية التي تساندها في سياستها، البرلمان المغربي يهيمن عليه أحزاب مساندة للحكومة، لهذا لم يحدث أن استقالت حكومة مغربية أو جزائرية نتيجة لإثارة مسؤوليتها من قبل البرلمان.

الفرع الثاني: الأثر المترتب على عدم منح الثقة للحكومة

لم ينص الدستور المغربي على تعيين الملك لحكومة جديدة في حالة استقالة الحكومة الأولى، وإنما يفهم ضمنيا من نص المادة 75 منه أنّ الملك يعين حكومة جديدة في هذه الحالة. خلاف المؤسس الدستوري الجزائري الذّي نصّ صراحة على ذلك في المادة 95 من تعديل 2016؛حيث أنّه في حال رفض المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي يعين وزيرا أولا جديدا، ومن غير المستبعد أن يصر على إعادة تعيين الوزير الأول المستقيل (مانع، 2008)، إلاّ أنه في حال رفض مخطط عمل الحكومة الثانية، فالمجلس الشعبي الوطني يحل وجوبا أو قانونا ويعاد انتخاب مجلس جديد، وهو قيد وعلى البرلمان وضمان للحكومة، لأنه في هذه الحالة المجلس مهدد بإنهاء مهامه قبل أوانها، ولهذا عدم اللجوء إلى هذه الطريقة أمر مفروغ منه في الجزائر، والأمر غير منصوص عليه في المغرب فيمكن للبرلمان المغربي ومجلس النواب خصيصا رفض البرنامج السياسي للحكومة الثانية بدون تهديد لعهدته.

المطلب الثاني: آليات الرقابة البرلمانية عقب بيان السياسة العامة

إنّ منح الثقة للحكومة من طرف البرلمان هو ترخيص للحكومة لتنفيذ هذا البرنامج، ولهذا تعتبر هذه الرقابة سابقة؛ لأن الحكومة لم تنصب بعد، ولكنها ليست الأخيرة، فالبرلمان يراقب الحكومة أثناء تنفيذ هذا البرنامج وهي رقابة لاحقة تكون بمناسبة الحصيلة السنوية التي تتقدم بها الحكومة للبرلمان أساسا للغرفة السفلى؛ لأنّ الحكومة لا تستمر في السلطة إلا إذا حظيت بثقة النواب، وإن فقدت هذه الثقة فإنّها تضطر للاستقالة (زين الدين، 2015).

إنّ بيان السياسة العامّة عبارة عن فرصة ثانية منحت لمجلس النواب لمراقبة أعمال الحكومة، تنص المادة 98 من تعديل 2016 على الوزير الأول تقديم بيانا عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني، ولكن ثار إشكال في هذه الحالة حول وجوب بيان السياسة العامة؛ إذ تبين فيه الحكومة حصيلة تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية أم حصيلة المخطط الذي وضعته من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية؟ ومن الأجدر بيان مدى التزامها بمخطط عملها؛ لأنّها مسؤولة عن كيفية تنفيذه، رغم أنّ ذلك غير واضح، لأنّ بيان السياسة العامة يكون حول البرنامج السياسي وكيفية تنفيذه.

كما يفهم من مصطلح يحقّ الذي جاء في نص المادة 98 أن الأمر إجباري وليس اختياري، فالوزير الأول مكلّف بتقديم بيان عن السياسة إلى المجلس الشعبي الوطني.

أما الدستور المغربي في الفصل 101 منه ينص على أنه: **"يعرض رئيس الحكومة أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، إما بمبادرة منه أو بطلب من كل أعضاء مجلس النواب أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين".**

لقد شكّل التقييم البرلماني للسياسات الحكومية مطلبا أساسيا في الإصلاح الدستوري المغربي من قبل مختلف الفاعلين، على اعتبار أنّ تقييم السياسات العامة من المرتكزات الأساسية لنظام الحكامة الجيّدة (كرش، 2016).

الفرع الأوّل: ملتمس الرقابة

يمكن أن تنتهي مناقشة بيان السياسة العامة إلى تبني المجلس الشعبي الوطني لملتمس الرقابة أو لائحة اللوم في حال تحقيق الشّروط المطلوبة فيها تؤدي إلى استقالة الحكومة؛ ولكن ذلك أمر شبه مستحيل، لأنّ الشروط القانونية لتحريك ملتمس الرقابة المفروضة على المجلس الشعبي الوطني معقدة وكثيرة جعل تحقيقها أمرا مستحيلا، فتنص المادة 98 الفقرة 02 من تعديل 2016: "... يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني..."، أمّا المادة 153 من نفس التعديل يشترط توقيع ملتمس الرقابة من سبع (7/1) عدد النواب على الأقل وهي نسبة صعبة التحقيق، والتصويت عليه بأغلبية ثلثي (3/2) من النواب، ويكون ذلك بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة.

على غرار الدستور المغربي الذي نص على ملتمس الرقابة في الفصل 76 منه ولكن قيده كذلك بمجموعة من القيود وهي اشتراط خمس الأعضاء النواب لتوقيع على هذه اللائحة، بالإضافة إلى قيود أخرى من الأغلبية المطلقة جعلت النواب يعزفون عن اللجوء إلى هذه الآلية لأنّهم يعرفون مسبقا أنه لا جدوى منها (عبيزة، 2004).

رغم الأهمية التي يحظى بها ملتمس الرقابة كأحد أهم الأدوات التي يستعملها البرلمان على عمل الحكومة، فإنّه يظل صعب الاستعمال من طرف النواب نظرا للشروط التي يحيطها به المشرع من جهة، ومن جهة أخرى الأغلبية البرلمانية لمساندة للحكومة، أما المعارضة إن وجدت فقد بيّن الواقع العملي أنّه يصعب عليها أن تتقدم بملتمس الرقابة، لأنّها حتى وإذا استطاعت أن تحصل على عدد التوقيعات المطلوبة لتقديم الملتمس فإنّها سوف لن تضمن الحصول على الأغلبية اللازمة لقبوله.

كما أضاف الفصل 76 من الدستور المغربي قيودا أخرى على ملتمس الرقابة بنصها على أنّه إذا وقعت موافقة مجلس النواب على ملتمس الرقابة فلا يقبل بعد ذلك تقديم ملتمس رقابة آخر أمامه طيلة سنة، أي إذا تحقق النصاب القانوني للتصويت على هذه اللائحة سيؤدي إلى استقالة الحكومة، وتعيين حكومة جديدة، لا يمكن اقتراح ملتمس رقابي آخر خلال السنة من تعيين الحكومة الجديدة، وهي مدة كافية لتطبيق هذه الحكومة برنامجها وعرض بيان السياسة العامّة أمام مجلس النواب.

كما تجدر الملاحظة في النّظام المغربي أنّ دستور 1996 منح لمجلس المستشارين بمفرده وسيلة رقابية جديدة تتمثّل في إمكانية توجيه ملتمس تنبيها للحكومة وذلك بمقتضى الفقرة الأولى من الفصل 77 على خلاف مجلس الأمّة الجزائري الذي انعدم دوره في الرقابة اللاحقة على الحكومة، على الرغم من أنّ في المغرب هذ الإجراء لا يؤدي إلى إثارة مسؤولية الحكومة وحسب الفقرة 04 من الفصل 77 تنص على أنّ هذا التنبيه لا يعقبه تصويت، ولكن يمنح لأعضاء هذا المجلس للإدلاء برأيهم في تنفيذ البرنامج السياسي، كما أنّ هذا المجلس يمكن له إثارة مسؤولية الحكومة عن طريق ملتمس الرقابة الذي قيد بمجموعة من القيود جعلت إمكانية اللجوء إليه أمر صعب كذلك، ولكن على الأقل منح للغرفة العليا إمكانية إثارة مسؤولية الحكومة أمامه، إلاّ أنه غائب في المقابل تقنية توجيه التي كان ينفرد بها مجلس المستشارين دون مجلس النواب في دستور 2011 (زين الدين، 2015).

الفرع الثاني: انعدام وسائل الضغط الفعالة على الحكومة في طلب التصويت بالثقة

إن طلب التصويت بالثقة هي رقابة برلمانية بمبادرة من الوزير الأول؛ حيث يمكن له طلب تجديد الثقة من البرلمان وذلك إذا كانت عليه معارضة شديدة في الساحة السياسية، ويلجأ إليها بمناسبة بيان السياسة العامة أو بمناسبة مشروع قانون عرضه على البرلمان.

لم ينص الدستور في الجزائر على الحالة الثانية على خلاف الدستور المغربي الذي نص في المادة 75 منه على أنّه يمكن للوزير الأوّل أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة لتحمل مسؤولياتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يفضي به الوزير الأوّل في موضوع السياسة العامة أو بشأن نص بطلب الموافقة عليه.

رغم أن هذه الآلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة؛ إلاّ أنها تعتبر وسيلة ضغط ممنوحة لحكومة ضد البرلمان؛ لأنّ الحكومة إن لم تتحصل على موافقة مجلس النواب نتيجة هذا الطلب، فإنّه يمكن أن تسقط الحكومة أو يحل المجلس حلا رأسيا (خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (رسالة ماجستير)، 2003)، لأنّ تعديل 2016 في المادة 98 منه ينصّ على أنه في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على طلب التصويت بالثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته، ولكن يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني ولا يقبل استقالة الحكومة، إذن هو سلاح ذو حدين، مما يجعل عدم تقليد النواب اللجوء إلى عدم تجديد الثقة لأن نيابتهم في خطر.

حدث في الجزائر أن لجأت حكومة واحدة إلى المجلس الشعبي الوطني طالبة التصويت بالثقة، وفي حكومة مولود حمروش في 11 ديسمبر 1990 تحصّلت على ثقة 275 نائب (غالبية ساحقة).

ولكن النتيجة التي ترتب عن طرح الوزير الأول المغربي مسؤولية حكومته السياسية إذا رفض مجلس النواب التصويت بالثقة بها هي استقالة الحكومة استقالة جماعية دون امكانية حل مجلس النواب من قبل الملك، ولكن رغم ذلك، يبقى هذا الأثر مستبعد جدا في المغرب وبل منعدما؛ إذ تعتبر هذه الآلية الرقابية وسيلة جامدة وضعيفة وتفتقر إلى النجاعة في مجال المراقبة، لأنّ الأغلبية المطلوبة لإسقاط الحكومة في أغلبية مستحيلة التحقيق وهي أغلبية مطلقة في وقت تتمتع الحكومات بأغلبية مساندة لها (المرابط، 2001).

ولهذا لم تعرف التجربة السياسية المغربية لجوء وزير أول إلى طلب التصويت بالثقة من مجلس النواب، أمّا المؤسس الدستوري الجزائري الذّي انفرد بالحل الرئاسي في حال عدم التصويت بالثقة فهي وسيلة ضغط تستعمل من قبل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني، وهو حل دون أي قيود تذكر؛ إلاّ الشّكلية منها ويعتبر تهديدا للعهدة البرلمانية التي لا يمكن أن تستعملها النّواب ضد أنفسهم.

المبحث الثاني
وسائل الاستعلام للرقابة البرلمانية

إنّ الرقابة البرلمانية هي شكل من أشكال الرقابة السياسية يمارسها أعضاء البرلمان بشكل فردي أو جماعي اتجاه أعضاء السلطة التنفيذية، وذلك عن طريق وسائل محددة دستوريا فمنها التي ترتب مسؤولية الحكومة مباشرة، أمّا الآليات الأخرى فإنها لا تؤدي إلى استقالة الحكومة وإنما تهدف السلطة التشريعية من ورائها الاستفسار عن أمر وصل..

المطلب الأول: حق النائب في الاستفسار عن أعمال الحكومة كآلية رقابية برلمانية

لقد منحت الدساتير الجزائرية والمغربية لعضو البرلمان حق طلب الاستيضاح والاستفسار من أعضاء الحكومة عن أمر يجهلونه، وذلك سواء عن طريق الأسئلة التي تعبر عن إحياء الفكر السياسي البريطاني، أو عن طريق الاستجواب الذي هو وليد التجربة الدستورية الفرنسية.

هناك بعض الآليات الرقابية التي يستخدمها البرلمان لمتابعة مراقبة نشاط الحكومة دون إثارة مسؤوليتها.

الفرع الأول: الأسئلة البرلمانية

يعد السؤال البرلماني الوسيلة الأولى الأكثر شيوعا لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل البرلمان، وهي عبارة عن استفسار عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو للوقوف على ما تعتزمه الحكومة في أمر من الأمور (شري، 2009)، أي الغرض منه الاستيضاح أو الاستفسار عن أمر أو قضية معينة،ولقد نصّت عليها كلّ الدساتير الجزائرية، كما طورها تعديل 2016، حيث نصّت المادة 152 منه على أن تكون الإجابة على الأسئلة كتابية كانت أو شفوية في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما بعدما كانت تخص فقط الأسئلة الكتابية، فهذا التعديل أولى اهتماما كبيرا للأسئلة الشفوية،فبالإضافة إلى تحديد أجل الإجابة عليها فإنه نص في الفقرة الثانية من المادة 152 على غرفتيّ البرلمان فخصّص جلسة علنية أسبوعية لأجوبة الحكومة على أسئلة النّواب الشفوية لأسئلة أعضاء مجلس الأمّة، وهو تطوّر ملحوظ ساعد البرلمانيين على إعطاء اهتمام أكبر لهذه الآلية البرلمانية الأكثر استعمالا، فهناك نوعان من الأسئلة الكتابية والشفوية، إلاّ أنّ الدستور المغربي عرف أسئلة أخرى وهي الأسئلة الآنية الشفوية، وهي تلك التيّ تتعلّق بقضايا ظرفية طارئة تستأثر باهتمام الرأي العام الوطني وتستلزم إلقاء الأضواء عليها باستعجال من قبل الحكومة عن طريق مجلس النواب، وتطبعها الظروف الاستثنائية التي تظهر في المجال السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، وفي حالة أزمة لذلك على عضو البرلمان مبادلة الحكومة عن الإجراءات والتدابير التي اتخذتها أو سوف تتخذها لتفادي كل ما من شأنه أن يحدث اضطرابا أو اختلالا في النظام السياسي المغربي، والإجابة تكون في مدة قصيرة (المطيع، 1999).

كما أضاف المؤسس الدستوري الجزائري الأسئلة المتبوعة بمناقشة؛ حيث أنّ الأسئلة بصفة عامة هي علاقة شخصية بين السائل والمسؤول، ولكن أضاف إمكانية المناقشة مع باقي النواب أو أعضاء مجلس الأمة في الأسئلة الشفوية دون الكتابية (دويدي، 2018).

تحتل الأسئلة البرلمانية مكانة متميزة في الأنظمة البرلمانية، ويرجع التوسع في استخدامها إلى بساطة وسهولة استخدامها فهي لا تتطلب خبرة معينة لدى العضو السائل، إذ غالبا ما يتم وضع السؤال في أي صيغة مختصرة؛ إذ يحق لأعضاء البرلمان معرفة أمور يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين؛ ولكنه غير مصحوب بجزاء سياسي؛ أي لا يصل الأمر فيها إلى مستوى إثارة المسؤولية السياسية.

ينص الفصل 10 من الدستور المغربي على الأسئلة الأسبوعية وجلسة المساءلة الشهرية لرئيس الحكومة، تخصص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة، تدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوما الموالية لإحالة السؤال عليها، تقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر وتقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة على رئيس الحكومة (مفيد، 2016)، وعلى نفس المنوال جاءت المادة 152 من تعديل 2016 التي أضافت المدة في الأسئلة الشفوية التي

أصبحت 30 يوما مثل الأسئلة الكتابية، كما أضافت تخصيص جلسة أسبوعية من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من أجل إجابة الحكومة على الأسئلة الشفوية.

رغم ذلك تبقى الأسئلة بكلّ أنواعها عديمة الأثر القانوني؛ لأنها لم تقترن بجزاء، كما أنّ الحكومة لا تعير أي اهتمام، للإجابة على الأسئلة وفي بعض الأحيان لا تجيب أصلا عليها، لأنه لا يوجد نظام أو إجراء يكفل ردع الوزير المتخلف عن الإجابة (خرباشي، 2009)،الالتزام تتبعه العقوبة ولكن في الأسئلة البرلمانية الأمر مختلف والواقع والإحصائيات تؤكد عدم إجابة الحكومات على عدة أسئلة بحجة عدم الاختصاص، لهذا تعتبر الأسئلة وسيلة استعلام واستفسار من قبل البرلمان.

يلجأ نواب المعارضة إلى استعمال هذه الآلية الرقابية من أجل إحراج الحكومة، ولكي يظهروا بمظهر المراقبين لأعمال الحكومة أمام ناخبيهم والحرص على مصالحهم، وبالتالي فعالية السؤال تتوقف على مدى التعاون بين الحكومة وأعضاء البرلمان وتزويدهم بالبيانات والمعلومات المطلوبة ولكن هذا صعب التحقيق خاصة وإن الحكومات تهرب عن الإجابة بكلّ الطرق.

الفرع الثاني: الاستجواب كوسيلة استعلامية في الجزائر

يمثل الاستجواب أهم الوسائل التي يمارس بها البرلمان مهمته الرقابية على أعمال الحكومة، إذ أنّه يحمل في طياته معنى المحاسبة والاتهام للحكومة، وقد يؤدي في نهاية الأمر إلى طرح الثقة بالحكومة أو بأحد أعضائها، فضلا عن ذلك فإنه يجبر الوزير على توضيح سياسته بصدد مسألة معينة (شريف، 2001).

فالاستجواب يختلف عن السؤال باعتباره آلية رقابية برلمانية محاسبية واتهامية وليس وسيلة للاستعلام، ولكن المؤسس الدستوري الجزائري رغم أنّه انفرد في دول المغرب العربي منها المغرب بنصه على الاستجواب، إلاّ أنّه انحرف عن دور ومفهوم الاستجواب؛ حيث اعتبره وسيلة للاستعلام (عوابدي، 2016)، ولا يمكن أن يؤدي إلى إسقاط الحكومة حتى ولو أكد البرلمان تجاوزات الحكومة في موضوع الاستجواب، وتقصيرها أو إهمالها في هذا المجال، ولكن لا يمكن له إثارة مسؤوليتها، فاكتفت المادة 151 من تعديل 2016 بإمكانية البرلمان استجواب الحكومة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما، حتى إمكانية اللجوء إلى إنشاء لجان التحقيق نتيجة للاستجواب قد ألغيت في هذا التعديل بعدما كانت في دستور 1996 كنتيجة حتمية يلجأ إليها البرلمانيون أمام عدم اقتران الاستجواب بالجزاء القانوني.

لقد تبنت الدساتير الجزائرية المتعاقبة الاستجواب كوسيلة رقابية برلمانية على أعمال الحكومة، إلاّ أنّ ممارسته من قبل النواب قليلة جدا مقارنة بالدول الأخرى التي تبنته، نتيجة لعدم فعاليته أصبح مثل السؤال وسيلة الاستيضاح يتقدم به 20 نائبا من أجل الاستفسار في أمر وصل إلى علمهم، والحكومة نتيجة ذلك لا تجيب على الاستجواب بطريقة مقنعة، وإنما تكتفي بالإجابات السطحية والعامة، وهو ما أدى إلى ضعف مركز النواب ومنح الأولوية للحكومة ويقلل من فعالية تدخلاتهم بواسطة الاستجواب (خلوفي، 2014).

ولقد أصاب المؤسس الدستوري المغربي في عدم نصه على الاستجواب كونه وسيلة خطيرة تؤدي إلى إسقاط الحكومة المحمية من قبل الدستور، أفضل من الدستور الجزائري الذي تبناه وبدون فعالية وكان من الأجدر أن يجعلها وسيلة لإثارة المسؤولية الفردية على الأقل، لأنّ السّاحة السّياسية عرفت تجاوزات خطيرة من قبل بعض الوزراء وقضايا فساد كبيرة، ولم يكن للبرلمان أي دور في الكشف عن المسؤولين والمتسببين في ذلك باعتباره ممثل لسيادة الشعب.

ولو نرجع إلى حصيلة الاستجوابات المقدمة في الجزائر لوجدناها تعد على الأصابع، وأكثر من ذلك، ولم تسلط عليهم أي عقوبة، كما نلمس غياب مجلس الأمة تماما عن الاستجواب، رغم أنّ الدستور منح له إمكانية ذلك.

الجدير بالملاحظة أنّ الدساتير المغاربية لم تنص على الاستجواب، ولكن التجربة البرلمانية واردة فيهم، فالتجربة البرلمانية الأولى (1963- 1965) قدمت عدة استجوابات، لكن منذ صدور قرار الغرفة الدستورية الذي منع وسيلة الاستجواب كتقنية لمساءلة الوزراء، لم يعد العمل جاريا بها (مسعودي، 1999)، حتى دستور 2011 لم ينص عليه.

المطلب الثالث: التحقيق البرلماني

تعتبر من الوسائل الرقابية المتعددة الأطراف غير مقصور على طرفيه كالسؤال، ولا فردية الطلب كالاستجواب، وإنما تتجاوز ذلك إلى السلطة التشريعية ككل من ناحية، والجهاز الحكومي الذي يقصى الحقائق عن امر يتعلق به، ويتحرى عما وقع في سياسته من مخالفات وتجاوزات من ناحية أخرى.

الفرع الأول: دسترة لجان التحقيق البرلمانية

لقد نصت الدساتير الجزائرية عليه وكذلك المغربية؛ حيث يمكن للبرلمان تشكيل لجان تحقيق من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، كما أنّ الدستور المغربي يشكل استثناءً، يحق للملك أن يبادر بتشكيل لجان التحقيق، أو بطلب من الأغلبية البرلمانية، وهذا يعني أنّ المبادرة الملكية تظل مجالا خاصا وساميا في مجال التحقيق، لكن مع ذلك فالممارسة السياسية أثبتت بأنّ اللجان النيابية للبحث والمراقبة قد تمّ تشكيلها بمبادرة ملكية بناء على طلب أعضاء البرلمان.

فنجد دسترة لجان تقصي الحقائق في المغرب في دستور 1992 وهو انعكاس لنضج الممارسة الرقابية للبرلمان المغربي، ولكن لم يمنح المؤسس الدستوري لمجلس النواب هذا الحق دون قيود أو شروط تستهدف عرقلة لجوء أعضائه إليه وهي عبارة عن ضمانات للحكومة، ولكن تم التقليص بشكل ملحوظ من العدد المطلوب لتشكيل لجان تقصي الحقائق، بحيث إنّ تشكّل هذه اللجان بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو ثلث أعضاء مجلس المستشارين، وهو توجه يستهدف تمكين الأقلية البرلمانية من مساءلة الأغلبية حول سياستها العمومية (وهبي، 2015)، على غرار المؤسس الدستوري الجزائري الذي نصّ على التحقيق البرلماني من أوّل دستور الجمهورية الجزائرية، ولكن القيود المفروضة عليه جعلت تقاريره معدومة ولم تر النور.

الفرع الثاني: إعداد التقرير

إنّ مهام لجان التحقيق البرلمانية يكمن في إعداد التقرير في آخر المطاف حول الموضوع، فحسب الفقيه Eugène pierre إنّ التقرير هو العمل الرسمي الذي بموجبه تحيل لجنة التحقيق إلى المجلس نتيجة عملها ونتائجها النهائية (الزويع، 2013).

يتضمن التقرير كل ما قامت به اللجنة، وما توصلت إليه من رأي المعارضة يجب أن يدون فيه وذلك تماشيا وحرية الرأي والاعتراف بحق الأقلية والمعارضة الذي نص عليه تعديل 2016.

ويسمح مناقشة تقرير لجان التحقيق بوضع الحكومة أمام مسؤولياتها تحت رقابة الرأي العام، إلاّ أن مناقشة هذه التقارير في المجلس الشعبي الوطني يكون سريا، ولكي يكون علنيا بموافقة الحكومة، وهو أمر غير منطقي لا يمكن للحكومة أن تقبل تقريرا يدينها ويضعها محل مراقبة الرأي العام، ولو كان هذا الجزاء ذو طابع معنوي، ولعل هذا من شأنه أن يقلل من دور ممثلي الشعب، على خلاف ما هو مأخوذ به في المغرب.

فالمجلس الذّي شكّل اللجنة هو الذّي يقرّر علانية أو سرية الجلسة التي تناقش فيها تقارير لجان التحقيق (الحديكي، 2014)، كما أنّ لها سلطة تقديرية في نشر كل أو جزء من محتوى التقرير في الجريدة الرسمية، لأنّ ذلك بمثابة تنوير للرأي العام بالنتائج المتوصل إليها من قبل التحقيق البرلماني.

ولقد أصاب المشرع المغربي في إحالة مسألة مناقشة ونشر تقرير اللجان إلى المجلس، ولم يدخل الحكومة كطرف في هذا الأمر يجب موافقتها عليه، كما أضاف الدستور المغربي إمكانية إحالة رئيس المجلس المعني التقرير إلى القضاء. وبالتالي يعتبر التحقيق البرلماني في الجزائر كآلية شكلية للرقابة البرلمانية.

الخاتمة:

من خلال هذه الدراسة يمكن التوصل إلى وجود تشابه كبير بين الدولتين في الرقابة على أعمال الحكومة، حيث خصت الحكومة بمجموعة من الضمانات في مواجهة هذه الرقابة، وفرضت عدة قيود بالمقابل على البرلمان في ممارسة وظيفته الثابتة. وتوصّلنا إلى مجموعة من **النتائج** منها:

أ- أصبح البرلمان في كلتا الدّولتين هيئة لبرنامج الحكومة وتعزيز مركز رئيس الجمهورية في الجزائر خاصة،

ب- يعتبر البرلمان هيئة تلقي بيان عن السياسة العامة للحكومات دون محاسبتهم على كيفية تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى حصيلة التنفيذ،

ج- يسحب عدم التوازن بين السلطتين بين الضمانات الممنوحة للسلطة التنفيذية والقيود المفروضة على السّلطة التشريعية،

د- هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية و مركز رئيس الدولة في الجزائر والمغرب،

هـ- عدم فعالية الرّقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية في الجزائر والمغرب،رغم أنها تعتبر في ضماناته المقررة لنفاذ قواعد القانون الدستوري،

و- عدم جدوى السؤال في تحقيق رقابة برلمانية صارمة لافتقاره للطابع الرّدعي.

ولهذا نتقدم بمجموعة من **الاقتراحات** منها:

أ- إزالة القيود والعوائق العديدة الموجودة في الدساتير لكي يمارس البرلمان دوره الرقابي بفعالية، ويكون سيد نفسه،

ب- ضرورة وجود نصوص دستورية تعاقب الوزراء في حالة عدم الإجابة على الأسئلة والاستجوابات في الجزائر، ومنح أهمية للأسئلة الآنية في المغرب، أو إلغائه في الجزائر واستبداله بوسيلة أخرى،

ت- منح الرقابة البرلمانية في الجزائر مفهومها الصحيح؛ بحيث وجب تنصيبها على البرنامج السياسي وليس على مخطط تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية،

ث- منح الاستجواب فعالية عن طريق جعله وسيلة للمحاسبة، وليس وسيلة للاستفسار في الجزائر ودسترته في المغرب،

ج- الإقلال من القيود المفروضة على ملتمس الرقابة سواء في الجزائر أو المغرب،

ح- نشر تقارير لجان التحقيق بدون مناقشة،

خ- إثارة مسؤولية الحكومة من أجل منح الرقابة البرلمانية مضمونها ولا تكون شكلية في كلتا الدولتين.

مراجع المقال:

1. عائشة دويدي. (2018). الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، (أطروحة دكتوراه). كلية الحقوق والعلوم السياسية، سيدي بلعباس: جامعة سيدي بلعباس.
2. أحمد مفيد. (2016). الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد. المغرب: مكتبة الرشاد.
3. الدستور المغربي. (2011).
4. المختار المطيع. (1999). نظام البرلمان ذي الغرفتين بالمغرب. المغرب: سلسلة الدراسات القانونية والسياسية والاقتصادية.
5. أمينة مسعودي. (1999). الوزراء في النظام السياسي المغربي، (الحكومة 1955- 1985)، (أطروحة دكتوراه). الرباط: جامعة محمد الخامس أكدال.
6. جمال عبد الناصر مانع. (مارس، 2008). الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي. مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، صفحة ص33.
7. خدوجة خلوفي. (2003). الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (رسالة ماجستير). كلية الحقوق، الجزائر: جامعة الجزائر.
8. خدوجة خلوفي. (2014). الرقابة البرلمانية في المغرب العربي (دراسة مقارنة)،(أطروحة دكتوراه). كلية الحقوق، الجزائر: جامعة الجزائر.

9. عبد الحميد الزويع. (2013). علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري العربي (دراسة مقارنة)، (اطروحة دكتوراه). كلية الحقوق، المغرب: جامعة محمد الخامس، أكدال.
10. عبد الغني عبيزة. (2004). ملتمس الرقابة في النظام السياسي والدستوري المغربي، (أطروحة دكتوراه). الرباط، المغرب: جامعة محمد الخامس أكدال.
11. عبد الكريم الحديكي. (2014). التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي،(أطروحةدكتوراه). كلية الحقوق، المغرب: جامعة محمد الخامس، أكدال.
12. عبد اللطيف وهبي. (2015). من وحي البرلمان. لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب.
13. عزيزة شريف. (جوان، 2001). الاستجواب الوزاري: نظرية تقييمية. مجلة الحقوق، العدد الثاني، الكويت، صفحة ص72.
14. عزيزة شري. (2009). السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، (مذكرة ماجستير). كلية الحقوق، بسكرة: جامعة محمد خيضر.
15. عقيلة خرباشي. (جويلية، 2009). رقابة مجلس الامة لعمل الحكومة بواسطة آليات السؤال. مجلة الفكر البرلماني، العدد 23، صفحة 28.
16. عمار عوابدي. (ديسمبر، 2016). مدى فعالية آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري. مجلة ملتقى المؤسسات، العدد 03، صفحة ص20.
17. قانون رقم 16-01. (07 مارس ، 2016). المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور، ج ر،عدد 14.
18. كامل نبيلة عبد الحليم. (1980). الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي. المغرب: الدار البيضاء.
19. كريم كرش. (2016). الدستور الجديد للمملكة المغربية – شرح وتحليل-. مكتبة الرشاد.
20. ليلى المرابط. (2001). الرقابة البرلمانية لأعمال الحكومة في النظام السياسي المغربي، (رسالة ماجستير). كلية الحقوق، الرباط: جامعة محمد الخامس، أكدال.
21. محمد زين الدين. (2015). الدستور ونظام الحكم في المغرب. المغرب: مطبعة آفاق.
22. وفاء فيلالي. (2002). التصويت البرلماني على البرنامج الحكومي بالمغرب، منح الثقة المبدئية،، العدد الرابع، ص 33. مجلة التجربة البرلمانية المغربية (1999-2002)، العدد 24.